

令和元年度諮問（情）第3号
答申（情）第79号

「『法、条例、規則等で対応拒否に関して書かれた文書』及び『質問の法的扱い並びに質問への対応を拒否できる場合の規則・法の文言が書かれた文書等』の公文書非開示決定（文書不存在）に係る審査請求に対する裁決」についての答申

第 1 審査会の結論

栃木県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非開示決定（文書不存在）は妥当である。

第 2 諮問事案の概要

1 公文書の開示請求

(1) 審査請求人は、実施機関に対し、栃木県情報公開条例（平成 11 年栃木県条例第 32 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により、平成 31(2019)年 1 月 7 日付け及び同月 9 日付けで、次のとおり公文書開示請求を行った。

(2) 本件開示請求の内容

ア 平成 31(2019)年 1 月 7 日付け公文書開示請求（以下「本件開示請求 1」という。）

都市整備課、秘書室、人事課、行政改革推進室から、対応拒否の文書が送られてきた。法、条例、規則等で対応拒否に関して、どのように書かれているか、開示下さい。

イ 平成 31(2019)年 1 月 9 日付け公文書開示請求（以下「本件開示請求 2」という。）

(ア) 質問の法的扱いは、どのように書かれているのか開示下さい。

(イ) 対応拒否は、正当理由があればできると思うが、対応拒否できる場合の規則・法の文言が書かれていると思うので、これを回答下さい。

(ウ) 知事から、早速読ませていただきました。内容については「担当部局に伝え回答させます」とあり、「回答させます」の意味は単に拒否文書を送付することではないと思うのに、どうして対応拒否文が出されるか理解できない。対応拒否が出せる根拠を開示下さい。

2 本件開示請求に対する実施機関の処分

(1) 本件開示請求 1 について

実施機関は、本件開示請求 1 の内容を「法、条例、規則等で、対応拒否の根拠（どのように書かれているか）について明文化された規則等の開示を求めたもの」とであると判断した上で、請求内容の対象となる公文書は存在しないことから、人事課において平成 31(2019)年 1 月 23 日付けで、条例第 11 条第 2 項の規定に基づく公文書非開示決定（文書不存在）を行った（以下「本件処分 1」という。）。

(2) 本件開示請求 2 について

ア 本件開示請求 2 (ア) について

本件開示請求 2 (ア) について、実施機関は「県民から一般に寄せられ

る質問の法的扱いについて、明文化された規定等の開示を求めたもの」と判断した。

イ 本件開示請求 2 (イ)について

実施機関は、本件開示請求 2 (イ)の内容は本件開示請求 1 と同様であると判断した。

ウ 本件開示請求 2 (ウ)について

実施機関は、本件開示請求 2 (ウ)について、審査請求人が広報課の所管する「知事にアクセス」において行った発言を踏まえた上で、「対応拒否ができる根拠」について、改めて「明文化された規定等の開示を求めたもの」と判断した。

エ 本件開示請求 2 (ア) (イ) (ウ)に対する処分について

実施機関は上記ア、イ、ウを踏まえた上で、いずれも請求内容の対象となる公文書が存在しないことから、人事課において平成 31(2019)年 1 月 23 日付けで、条例第 11 条第 2 項の規定に基づく公文書非開示決定(文書不存在)を行った(以下「本件処分 2」という。)

3 審査請求

審査請求人は、本件処分 1 及び 2 を不服として、平成 31(2019)年 1 月 30 日付けで実施機関に対し審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行った。

4 諮問

実施機関は、令和元(2019)年 7 月 5 日付けで、本件審査請求について、栃木県行政不服審査会(以下「審査会」という。)に諮問した。

第 3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由等

審査請求の理由は、審査請求書、反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 実施機関は「対応拒否」について、規定等、明文化された文書は存在しないとしているが、私が行った「知事にアクセス」に対しての業務規定は、個別広聴事業事務取扱要領の第 8 に、回答を要しない事案が明確に明文化されている。
- (2) 問題発生の原因が行政側にある場合は、対応拒否はできないと考える。しかるに 4 課室(人事課、都市整備課、総合政策課、行政改革推進室の 4 課室を指す。以下「4 課室」という。)は対応拒否文書を送達したのだから、拒否できる規定はあると考える。

- (3) 私が行った「知事にアクセス」での質問に対して、知事から「担当部に伝え、回答させます」とのメールを頂いた後に、4課室から届いた対応拒否の文書は、知事の考えに背くものであり、知事に背くことは法的にできないと考える。
- (4) 実施機関は、「質問は栃木県事務決裁及び委任規則の解釈により照会に該当する」と回答するが、質問と照会は異質なものである。質問が照会に該当すると決めて、私の質問に対して同じ回答を繰り返し、説明を行わないのは、親切、公平、敏速、分かりやすく、と書かれた県要綱に違反する行為である。
- (5) 実施機関は、審査請求人の「対応拒否したとの主張は誤りである」、と主張しているが、実施機関の考えこそ間違いである。何度も同じ質問をした理由は、(審査請求人の) 質問に対して(回答に) 主張・意見が書かれているが、理由・根拠が書かれておらず、理解できないためである。
- 主張・意見には、それを支える理由・根拠を述べなければならないのは、世界の規範・原則である。回答しない理由を業務に支障になるとして私に転化するとは、全く考え違いをしている。

第4 実施機関の主張要旨

弁明書、意見聴取によると、おおむね次のとおりである。

1 本件処分1について

(1) 本件開示請求1の請求内容について

本件開示請求1の請求内容は、実施機関が平成30(2018)年12月28日に審査請求人に送付した文書(以下「本件送付文書」という。)を、審査請求人からの質問等に対する対応拒否の文書と解釈した審査請求人が、「法、条例、規則等で、対応拒否の根拠がどのように書かれているかについて明文化された規則等」の開示を求めたものであると判断される。

なお、本件送付文書は「知事にアクセス」とは関係なく、実施機関に出されていた質問書に対する回答として発出した通知である。

(2) (1)の対象となる公文書の不存在について

上記の本件送付文書とは、審査請求人から繰り返しの質問等があり、審査請求人がこれまでの回答に納得せず、話が平行線で続いているために他の業務に支障が出ている4課室で協議して、審査請求人からの今後同様の、あるいは関連する質問等についての対応方針を決めて送付したものであり、作成の根拠となる特段の規定等、明文化された文書は存在しない。

上記の協議とは、4課室から各1、2名が集まって、やりとりが長期

間にわたって平行線となっている場合どのように対応すべきか、民間の対応などを参考に話し合ったものである。なお、共通の課題についてのフリートークのようなものなので、特段、打合せの経過や復命等は作成していない。

2 本件処分2について

(1) 本件開示請求2の請求内容について

ア 本件開示請求2(ア)の請求内容について

本件開示請求2(ア)の請求内容は、県民から一般に寄せられる質問の法的扱いについての明文化された規定等の開示を求めたものと判断される。

イ 本件開示請求2(イ)の請求内容について

本件開示請求2(イ)の請求内容は、本件開示請求1と同様と判断される。

ウ 本件開示請求2(ウ)の請求内容について

本件開示請求2(ウ)の請求内容は、「知事にアクセス」での発言も踏まえた上で、対応拒否ができる根拠について、あらためて明文化された規定等の開示を求めたものと判断される。

なお、本件送付文書は「知事にアクセス」とは関係なく、実施機関に出されていた質問書に対する回答として出した通知である。

(2) (1)の対象となる公文書の不存在について

ア (1)アの対象となる公文書の不存在について

県民から一般に寄せられる質問について定めた法律や条例はなく、また特段の規定等、明文化された文書も存在しない。

なお、県民から一般に寄せられる質問の事務上の扱いについては、「栃木県事務決裁及び委任規則」第7条の規定に基づき、同規則別表第2及び別表第3に定められていない事務として、これらの表に準じて取り扱っている。

イ (1)イの対象となる公文書の不存在について

1(2)と同様である。

ウ (1)ウの対象となる公文書の不存在について

1(2)と同様である。

3 審査請求人のその他の主張について

本件送付文書は、これまで平行線となっている質問について、改めて整理して回答したものであり、その上で、今後、同様の質問等について対応しかねる旨を伝えたものであることから、審査請求人が言う「対応を拒否した」との主張は誤りである。

第5 審査会の判断

1 判断に当たっての基本的な考え方

- (1) 条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。
- (2) 行政不服審査法第2条は、「行政庁の処分に不服がある者は(略)審査請求をすることができる。」と規定しており、審査請求の対象は「行政庁が行った処分」である。

「行政庁の処分」とは、同法の逐条解説(総務省行政管理局)によれば「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為をいう」ものであり、本件審査請求では、公文書開示請求に対して「非開示決定」を行った本件処分がこれに該当し、審査請求の対象である。

したがって、本件処分以外を審査請求の対象とすることはできず、当審査会の審査事項も本件処分の違法性、不当性の判断に限られる。

- (3) 当審査会は、(1)及び(2)の基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民等の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、本件処分について、以下のとおり判断するものである。

2 本件開示請求1及び2の対象公文書について

- (1) 本件開示請求1及び2の請求内容は、次のように整理することができる。

ア 質問の法的扱いは、どのように書かれているのか。

イ 対応拒否は、法、条例、規則等でどのように書かれているか。

- (2) (1)で整理した開示請求の内容に対して、実施機関はそれぞれ次のとおり対象公文書を特定している。

ア 県民から一般に寄せられる質問の法的扱いについての明文化された規定等

イ 法、条例、規則等で、対応拒否の根拠がどのように書かれているかについて明文化された規則等

3 対象公文書特定の妥当性について

条例第2条第2項では、開示請求の対象である公文書について、実施機関の職員が職務上作成又は取得した文書等である旨、規定している。

これを踏まえて、上記2(2)ア及びイの対象公文書の特定について、以

下検討を行う。

(1) 2(2)ア(質問の法的扱い) について

「質問の法的扱い」とは、県民等からの質問があった場合の「回答の必要性や回答の仕方」であると考えられる。これについて実施機関は「栃木県事務決裁及び委任規則」に触れ、同規則第7条の規定に基づき、同規則別表第2及び別表第3に定められていない事務として、その決裁区分について、これらの表に準じて取り扱っているに過ぎない、と説明している。

質問の法的扱いは「どのように書かれているのか」という開示請求の内容からすると、対象となるのは「質問には回答しなくてはならない」あるいは「質問への回答はどのように行う」といった、県民等からの質問に対する「ルールを定めた文書」ととらえるのが自然である。

したがって「決裁の仕方」についての規定である「栃木県事務決裁及び委任規則」を対象とせず、同規則以外の「県民から一般に寄せられる質問の法的扱いについての明文化された規定等」を対象公文書として特定した実施機関の判断は妥当である。

(2) 2(2)イ(対応拒否) について

審査請求人は、本件送付文書に記載された「今後同様の、あるいは関連する質問等については、対応しかねる」という文言から、同文書は自身が行う質問等に対する「対応拒否」を通告したものであると受け止め、そのような扱いを可能とする、法、条例、規則等の根拠規定があるはずだと考え、その開示を求めたものと考えられる。

当審査会において、本件送付文書について見分を行い、実施機関に確認したところ、当該文書には審査請求人からの質問とそれに対する実施機関側の回答が記載されており、「同じ質問を繰り返すのであれば、今後はこの文書をもって答えとさせていただきます」という趣旨の文書であったと認められる。

審査請求人は、上記趣旨を「対応を拒否する」ものと受け止めていることから、対象公文書は「法、条例、規則等で、対応拒否の根拠がどのように書かれているかについて明文化された規則等」であると特定した実施機関の判断は妥当である。

なお、審査請求人は、反論書において「知事にアクセス」を含む個別広聴事案の取扱いを規定した「個別広聴事業事務取扱要領」が開示請求の対象である旨主張するが、本件送付文書は「知事にアクセス」に起因するものではなく、審査請求人から実施機関に出されていた複数の質問書に対する回答として発出された文書であるため、

同要領の第8に規定される回答の要否は本件において準用されるものではない。したがって、同要領は対象公文書には該当しない。

4 対象公文書の不存在について

条例第11条第2項は、開示請求に係る公文書を保有していないときは、開示をしない旨の決定をする旨、規定している。

これを踏まえて、上記2(2)ア及びイで特定した対象公文書が不存在であることの妥当性について、以下検討を行う。

(1) 2(2)アについて

県民から一般に寄せられる質問について、実施機関は、「栃木県事務決裁及び委任規則」第7条の規定に基づき、同規則別表第2及び別表第3に定められていない事務として、これらの表に準じて取り扱っているに過ぎず、その他、「質問」自体について定めた特段の規定等、明文化された文書は存在しない、と説明している。

当審査会としても栃木県例規集の確認を行ったが、「質問」という用語が含まれる条例、規則等の例規は59件存在するところ、「県民から一般に寄せられる質問」について規定されたものは該当がなかった。

したがって、実施機関の説明に特段不合理な点があるとは認められず、県民から一般に寄せられる質問の法的扱いについて明文化された規定等が存在とした実施機関の判断は妥当である。

(2) 2(2)イについて

審査請求人は本件送付文書を「対応拒否」と受け止めていることから、実施機関が、何らかの規定等に基づいて本件送付文書を発出したのであれば、その規定等が対象公文書に該当することになる。

実施機関は、本件送付文書について、県には特段の根拠となる規定等がないために「同様の立場にある4課室が協議して対応を決めた」と説明している。仮に、根拠となる規定が存在するのであれば、実施機関は当該規定に基づいて本件送付文書を発出すれば良く、改めて「同様の立場にある4課室が協議して対応を決め」る必要はなかったと考えられるため、この説明に特段不合理な点があるとは認められない。

したがって、実施機関が、法、条例、規則等で、「対応拒否」の根拠がどのように書かれているかについて明文化された規則等を保有していないとして非開示決定を行ったことに問題は認められない。

5 その他審査請求人の主張について

その他審査請求人は、本件送付文書の発出に至る経緯や本件送付文書の記載内容等の適否等について種々の主張をしているが、当審査会は本件審査請求に係る本件処分 of 適否について答申を行う機関であり、審査請求人

のこれらの主張の当否は、当審査会の判断の及ぶところではなく、本件処分に対する当審査会の判断に影響しない。

6 結論

以上のことから、当審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和元(2019)年7月5日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和元(2019)年9月13日 (第26回審査会第1部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 審議
令和元(2019)年11月27日 (第28回審査会第1部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 審議
令和2(2020)年1月24日 (第30回審査会第1部会)	・ 審議
令和2(2020)年2月19日 (第31回審査会第1部会)	・ 審議
令和2(2020)年3月13日 (第32回審査会第1部会)	・ 審議

栃木県行政不服審査会第1部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
秋 山 伸 恵	医師	
黒 田 葉 子	元栃木県労働委員会事務局長	部会長職務代理者
島 菌 佐 紀	弁護士	
塚 本 純	宇都宮大学地域デザイン科学部 学部長	部会長